

基于审计视角的自然资源资产管理研究

——以鄂州市梁子湖区领导干部自然资源资产离任审计试点为例

◆周红兵 / 鄂州市审计局 周 茜 / 厦门大学公共政策研究院

摘要 / 自然资源是人类赖以生存的基础,涉及社会安全、经济安全和人民生命健康等方方面面。改革开放以来,我国社会经济得到了高速的发展,但同时也付出了惨重的环境代价。党的十八届三中全会报告明确提出,对领导干部实行自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制。本文以鄂州市梁子湖区领导干部自然资源资产离任审计试点为例,基于审计视角,就加强自然资源资产管理工作进行探索思考。

关键词 / 自然资源 离任审计 试点 鄂州

DOI:10.15882/j.cnki.sjyk.2017.01.006

党的十八届三中全会报告明确提出,对领导干部实行自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制。这是党中央为加强生态文明建设走出的重要的崭新的一步,是中国特色社会主义审计制度的一项重大制度创新。为探索该项制度创新的可实现路径,党中央和各级政府政策制定者逐层研讨、制定相应的落实措施。2016年3月30日,湖北省委、省政府召开省委主要领导领衔重大改革项目启动会。会议决定,在全省全面开展自然资源资产负债编制和领导干部自然资源资产离任审计工作,鄂州成为全省唯一的试点地级市。2016年5月16日,鄂州市梁子湖区领导干部自然资源资产离任审计试点启动。本文主要以其为例进行研究探讨。

一、梁子湖区自然资源资产管理及生态环境保护

近些年,梁子湖区着力在绿色发

展上探索一种“湖北能推广、全国能借鉴”的科学发展新模式,并取得了显著成效,该区被成功列入十八大以后全国首批生态文明建设试点地区,先后被评为湖北省首批有机产品认证示范区、全省林业生态示范区、全省旅游发展先进区和全国现代农业示范区、全国农村污水治理先进示范区,其典型经验在全国、全省性的会议上进行交流。

(一)土地资源管理。一是坚持集约用地。该区严格规划、控制建设用地,制订了《梁子湖区土地利用总体规划(2006-2020年)》,用以指导全区土地开发利用。二是坚持全域规划。在《梁子湖(鄂州)生态文明示范区建设规划》的基础上,研究制定了《关于全面推进生态文明建设的实施意见》和《梁子湖区生态文明示范区建设三年行动方案》,明确行动路径、工作重点和基本措施。三是严格落实耕地(基本农田)保护制度。区政府每年与各镇(新区)签订《耕地保护

责任目标考核责任书》和《基本农田保护责任书》,明确规定各镇长(主任)为耕地保护第一责任人。四是坚持严格执法。实行巡查工作分片包干责任机制,扎实开展动态巡查和执法监察,对违法违规占用耕地行为做到早发现、早制止、早处理。对上级下达的土地卫片图斑,做到早介入、早分析、早整改。近三年的土地卫片执法检查中,违规用地均控制在3%以下,成为全省违法建设用地免检单位。

(二)森林资源管理。一是坚持把绿色作为美丽梁子湖的主色调,编制了《环梁子湖生态景观示范林带概念性规划及年度实施方案》、《梁子湖区三边植树规划设计》,把林业作为生态建设的主战场,使全域绿化工作有力、有序、有效推进。二是通过市场运作,成功引进杭州萧山盈一花木公司等18家大型公司落户,流转造林5万余亩,从事苗木种植、林果生产与加工等。三是注重“四个结合”,

即生态林与经济林相结合、全域绿化与美丽乡村相结合、林旅结合、种植与加工相结合。2013至2015年,梁子湖区森林面积分别为8275.86公顷、8489.27公顷、8690.18公顷;森林蓄积量分别为37.41万立方米、38.78万立方米、40.22万立方米;森林覆盖率分别为16.69%、17.12%、17.52%。建立省级湿地自然保护区3.8万公顷,湿地内种群数量明显增加。野生鱼类多样性指数增长4%;鸟类种群数量从初期的133种增加到179种。梁子湖区近两年连续通过遴选成为全省林业生态示范县区创建单位。

(三)水资源管理。一是抓项目建设,强力控污减排,构筑陆地防线。实施城镇污水及污水管网工程项目6个,已完成投资9650万元;创新采用PPP融资模式,推进农村地区污水治理全覆盖,目前配套完成农村污水处理设施196个(其中:无动力59个、微动力137个),已经建成的农村污水处理设施设计日处理能力5164吨;已建成农村垃圾中转站6个,年收集清运垃圾费用投入775万元;投资581.58万元完成9个山区自来水厂(农村安全饮水)工程,受益户数2992户,受益人口12291人;投资269.5万元实施农村改厕2450户,受益人口33900人。二是抓水源保护,建设水源涵养林带,构筑河岸防线。通过吸纳社会资本、整合项目资源,沿梁子湖500米建成全长162公里的环湖水源涵养林带。三是抓生态修复,提高水体自净能力,构筑水上防线。对全区21条入湖河港,全部设立区级领导担任的“河长”,开展以打捞、清淤、护坡、绿化为内容的生态修复工程,努力实现水清、岸绿、景美。与梁子湖管理局、武汉大学野外科考站联合,进行沿湖岸线整治及水生植被修复,种植黄丝草约20万亩。湖泊

水功能区水质达标率为100%。污水入河净化率从2013年的30.2%上升到2015年的62.3%。

(四)矿产资源管理。实施“三严”措施。一是从严打击破坏山体行为。对辖区内4家采石厂、9家实心粘土砖厂无条件关停,并逐步恢复植被。二是从严整顿非金属产业。印发《梁子湖区非金属矿山整顿关闭实施方案》,明确规定无证开采一律关停、贩卖原矿一律关停、生产技术落后一律关停。自2013年11月起,不再审批任何矿山项目,取缔和关闭无证开采、不具备安全生产条件和破坏生态、污染环境等各类小矿山20余家。三是从严打击盗采盗挖行为。区政府成立了由常务副区长为组长,区直部门和各镇(新区)为成员单位的整顿和规范矿产资源领导小组,明确各部门和镇(新区)的具体职责,构建区政府主导、多部门联动的矿政管理机制。建立矿山企业日常巡查制度,对日常巡查和群众举报的违规开采行为,及时制止或上报上级主管部门。

(五)大气污染防治。一是强化组织领导,制定《梁子湖区大气污染防治年度实施计划》,成立由分管副区长任组长,各相关部门负责人为成员的梁子湖区大气污染防治专项检查工作领导小组,全面负责安排部署、组织落实和督导检查大气污染防治工作。二是深入落实《梁子湖区退出一般性工业实施意见》,划定“严禁挖山”、“严禁填湖”、“严禁违建”三条红线,累计关停22家排污企业和所有采石厂、粘土砖厂等,拆除违章建筑13.1万平方米。三是大力推广猪-沼-鱼、猪-沼-菜、鸡-沼-果等循环农业种养模式,整治畜禽养殖场减少污染排放,引进有机肥企业、建设沼气池提供清洁能源。提高大气项目准入门槛,强化环评审查,从源头把

控新污染源。

二、梁子湖区领导干部自然资源资产离任审计试点

鄂州市委、市政府高度重视领导干部自然资源资产离任审计试点,将其作为“一号工程”来抓,市委书记李兵亲自部署督办。鄂州市、区两级审计机关上下联动,全力推进审计试点,取得了一些全省乃至全国可复制、可推广的经验,得到审计署、省审计厅的充分肯定。

鄂州市审计机关针对领导干部自然资源资产离任审计政策性、专业性强和涉及面广的特点,注重统筹利用各方面的人才、技术、设备、信息等资源,主动加强与国土、水务、农业、林业、环保、统计等相关部门的密切协作,聘请环保、土地、水利、林业、测绘等有关专业技术人员参与审计,借助专业力量,充分利用各部门专业优势,运用地理信息系统软件等技术手段对相关数据开展分析,运用测绘遥感、自动检测等高科技手段对相关问题线索进行现场勘测、认定,大胆探索“开门审计”,有效解决了法律规范不健全不具体、数据信息不系统不全面、审计资源不充足不匹配三大困难。在“开门审计”的同时,审计组注重做到“一盯二核三审”,即紧盯《湖北省全面推开领导干部自然资源资产离任审计的实施方案》和《湖北省领导干部自然资源资产离任审计试点工作指引》确立的审计内容,将《自然资源资产负债表》中的数据,与该区和市、区、镇(新区)双向签订的目标责任状进行核对,将上级督办案件和群众举报的问题线索,与整改、查处销号情况进行核对,通过资料审查、实地审查和绩效审查,做到“五查五看”:一查自然资源资产管理和生态环境保护目标责任落实情况,看机构、制度、责任、人员是否到位;二查

自然资源资产实物量和质量,看比较简单、显性的且可以“目审”核查的自然资源资产实物形态和质量功能;三查红线指标实际执行情况,看自然资源资产管理和生态环境保护重点工作的实际效果;四查生态环境保护治理重点项目建设情况,看实施进度和效果;五查上级督办案件和群众举报问题的查处整改销号情况,看是否真查真改、彻查彻改。通过审计调查发现,在自然资源资产管理工作中仍存在许多有待改进的地方。如监督管理上仍存盲点,围湖养殖、违规采矿和建房等问题依然存在,对生态农业、旅游服务和绿色环保企业发展政策性引导还不够。

针对审计试点中发现的问题,鄂州市和梁子湖区各级党委政府和主要领导同志切实担当主体责任和第一责任人的责任,进一步增强推进绿色发展的责任感和紧迫感,坚持问题导向,紧盯关键性的重点问题抓整改落实。鄂州市在全省率先出台《鄂州市领导干部保护生态环境和自然资源警示手册》、《鄂州市损害自然资源违法行为举报奖励暂行办法》,划定113条(个)自然资源和生态环境保护“红线”和“禁区”。专题印发《鄂州市水污染防治行动计划工作方案》和《鄂州市领导干部自然资源资产保护管理行为规范》,采取拉网式排查和销号式督导整改,严格加强对污水处理厂规范运行和达标排放的执法监管,加大水资源保护、水环境治理、水生态修复工程力度,系统推进“治水、净水、保水、节水”工作。截至2016年6月,督促有关单位制定整改措施68条、完成36个问题疑点的核查和整改。通过实施生态防汛,对垸网湖、愚公湖、牛山湖、前海湖等16处实施了破垸(堤),还湖面积达7.2万亩,使大梁子湖水系生态得到进一步修复。

三、基于审计视角加强自然资源资产管理的对策思考

(一)强化审计监督,推进领导干部自然资源资产离任审计全覆盖,促进领导干部履职尽责和环境保护意识的全面提高。自然资源资产作为一种特殊的资产,具有短时间不可再生性。对领导干部实行自然资源资产离任审计,既是生态文明制度体系的重要组成部分,也是建立健全系统完整的生态文明制度体系的重要内容。领导干部自然资源资产离任审计是我国经济社会发展新常态下,党中央、国务院赋予审计机关的一项神圣职责,更是加强生态环境保护、推进生态文明建设和实践绿色发展的重要举措。贯彻落实五大发展理念,加强生态保护、推进绿色发展的重点,就在于抓住领导干部这个“关键的少数”,核心是落实领导干部生态环境保护责任。强化审计监督,对自然资源资产管理状况、相关自然资源资产工作目标完成情况,以及领导干部的自然资源资产管理责任进行审计,是促进领导干部履职尽责和依法行使自然资源资产管理权的重要制度保证。鄂州市在总结市、区两层面试点工作的基础上,制定实施了《鄂州市乡镇领导干部自然资源资产离任审计试点工作方案》,实现自然资源资产审计试点由市、区向乡镇全面延伸。这不仅强有力地推进了鄂州市领导干部自然资源资产离任审计全覆盖,为全省乃至全国提供了可复制、可推广的宝贵经验,也势必从制度层面促进全社会特别是领导干部进一步强化自然资源资产管理和环境保护的责任意识。

(二)突出审计重点,不断深化自然资源资产离任审计目标要求,促进领导干部实绩评价指标和标准体系的全面完善。实施领导干部自然资

源资产离任审计,既要坚持审计监督全覆盖,更要突出审计重点。要根据当地主体功能区定位、自然资源资产禀赋特点,确定重点审计对象和审计内容,坚持因地制宜,聚焦当地的重要自然资源资产和生态环境保护重点领域,加大对重点国有资源富集和毁损严重地区的审计力度,突出对重点国有资源的专项审计。如梁子湖区要突出水资源资产审计,依据水资源资产负债表,通过水资源资产审计,分析评价其存量、结构及变化;通过水资源负债审计,核算应付水资源污染治理成本、超载补偿成本、生态恢复成本、生态维护成本;通过水资源权益审计,明确所有者权益、管理者权益和经营者权益,规范水资源权益的分配、交易、使用,从而全面评价水资源管理的合规责任、绩效责任和履职责任。实施自然资源资产离任审计,必须建立起审计评价体系,才能客观评价领导干部受托环境保护责任的履行情况,使领导干部在任期间更加重视生态环境保护,在进行重大决定时能充分考虑生态因素。

(三)注重审计创新,充分运用大数据技术和聚合部门优势揭示问题,促进领导干部科学决策,制定精准措施抓问题全面整改。从目前开展的审计试点情况看,各级审计机关较大程度是发挥了组织者的作用,绝大部分审计事项与指标判断需要依靠相关部门专业技术人才来完成。在今后的工作中,一要以省以下审计机关人财物统一管理改革为契机,充分利用审计系统的审计指挥平台、数字化审计分析平台和审计项目信息化管理平台,统筹上下级审计机关的人才和技术力量,推进审计方式方法由手工式的传统审计向运用大数据的计算审计转型。二要坚持“开门审计”,建立健全自然资源资产审计联席会议制度,注重统筹协调发改、经信、统

计等宏观经济管理部门和住建规划、国土资源、环保、水利、林业等专业部门的信息与技术资源,实现多维度数据的互联互通。三要推行领导干部自然资源资产审计与经济责任审计同步实施,科学制定审计计划,坚持审计对象分类管理,减少重复审计,在切实缓解审计任务重与审计资源不足矛盾的同时,实现党政领导干部经济责任审计全覆盖,满足全面反映和评价领导干部履职情况的要求,进而更利于审计精准揭示问题、服务领导科学决策、促进整改落实的职能作用的有效发挥。

(四)严肃审计问责,健全完善自然资源资产管理考核机制,促进领导干部依法执政和管理创新水平的全面提高。推动绿色发展,离不开制度的力量和法制的约束。近年来,鄂州市在推进绿色发展的过程中,高度重视发挥法制的引领和保障作用,严格落实国家生态保护法律法规,制定了较完善的生态建设制度体系,构建了生态文明建设的长效机制,坚持治理与监督保护并重,注重加强纪检监察、审计监督、行政监督和社会监督,

加强环保执法与司法的有机衔接,对各类环保违法和生态环保破坏行为实行“零容忍”。因此,提高全社会绿色发展的意识和行动自觉,既靠教育引导,也要靠监管约束。一方面,对以追求经济利益为核心价值的企业及个人,在节能减排和环境保护上严格监管,倒逼其增强自然资源保护意识和责任;另一方面,完善自然资源资产负债表编制,建立自然资源资产管理指标考核体系,把资源消耗、环境损害、生态效益等“绿色系数”纳入目标考核体系,全面推行领导干部自然资源资产离任审计,探索建立领导干部自然资源资产离任审计情况通报、结果公告、整改落实、问责追责等审计结果运用制度。尤其是组织部门,在对领导干部进行考核、任免的时候,要将审计结果作为各级党委、政府选拔任用领导干部的重要依据之一,归入其人事档案中。实行人大常委会对自然资源资产管理和环境保护问题整改落实质询,从严问责,确保各项环保政策的落实到位和问题的全面整改,用制度红线守住绿色底线,用制度红利保障绿色发展,促

进各级领导干部进一步增强环境保护意识和提高依法行政水平。▲

参考文献:

- [1]湖北省审计厅课题组.对领导干部实行自然资源资产离任审计研究[J].审计月刊,2014(12).
- [2]蔡春,毕铭悦.关于自然资源资产离任审计的理论思考[J].审计研究,2014(5).
- [3]林忠华.领导干部自然资源资产离任审计探讨[J].审计研究,2014(5).
- [4]陈波,卜璠琦.论自然资源资产离任审计的目标与内容[J].会计之友,2014(36).
- [5]许萍,何畅.浅谈自然资源资产离任审计[J].财会通讯,2015(7).
- [6]魏燕,王兴圣.政府主导多部门联合推进资源环境审计[J].中国审计,2014(24).
- [7]肖运香,周锦文,周红兵.自然资源资产离任审计试点工作面临的三大困难[J].审计月刊,2016(7).
- [8]张建国.低碳经济环境下CEAS的国际趋同[J].财会月刊,2014(14).



京山县审计局针对隐蔽工程审计难度大的难题,会同建设、监理、施工单位和审计部门实行“四方签证”现场验收,多措并举加强了对项目隐蔽工程的审计监督,有效提高了项目竣工结算的真实性。图为审计人员对八里途开发区道路结构层进行抽样检查。

(朱春阳 喻尧 摄影报道)

图片新闻
TUPIANXINWEN